

Teodora Petrova

# Social Protection in Bulgaria

Functional Systematization and Influence of Constitutional,  
International, and European Union Law



**Nomos**

**Studien aus dem Max-Planck-Institut  
für Sozialrecht und Sozialpolitik**

**Band 80**

Teodora Petrova

# Social Protection in Bulgaria

Functional Systematization and Influence of Constitutional,  
International, and European Union Law



**Nomos**

Open Access funding provided by Max Planck Society.

**The Deutsche Nationalbibliothek** lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

a.t.: München, LMU, Diss. 2023

ISBN 978-3-7560-1495-8 (Print)  
978-3-7489-2031-1 (ePDF)

**British Library Cataloguing-in-Publication Data**

A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN 978-3-7560-1495-8 (Print)  
978-3-7489-2031-1 (ePDF)

**Library of Congress Cataloging-in-Publication Data**

Petrova, Teodora  
Social Protection in Bulgaria  
Functional Systematization and Influence of Constitutional,  
International, and European Union Law

Teodora Petrova

398 pp.

Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-7560-1495-8 (Print)  
978-3-7489-2031-1 (ePDF)

1st Edition 2024

© Teodora Petrova

Published by

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Production of the printed version:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN 978-3-7560-1495-8 (Print)  
ISBN 978-3-7489-2031-1 (ePDF)

DOI <https://doi.org/10.5771/9783748920311>



Online Version  
Nomos eLibrary



This work is licensed under a Creative Commons Attribution  
4.0 International License.

## Acknowledgements

This doctoral thesis could not have been completed without the support of many people throughout the years.

First and foremost, I would like to express my sincere gratitude to my thesis supervisor, Prof. Dr. Ulrich Becker for being there when I needed his support, providing valuable guidance and feedback, and challenging me to grow as a legal scholar. I would also like to thank my amazing academic colleagues who helped to get to this stage. Kristine, Franci, Irene, Christina, Anika, Tim, Christian, Lauren... – thank you all for creating such a supportive and stimulating environment. Especially my PhD colleagues, I can't thank you all enough for the many hours spent helping each other and sharing our struggles and excitement throughout our projects.

I could not have gone through this PhD without the incredible support of my husband; thank you for always being there for me and believing in me. Also, I would like to thank Stephan for inspiring and supporting me in my academic pursuits ever since my undergraduate. Finally, I am forever grateful to my grandfather, Prof. Dr. Milanov, for leading by example and igniting the passion for legal research and human rights in me.



## Zusammenfassung

Die Sozialschutzsysteme befinden sich in einem ständigen Wandel, und Bulgarien stellt keine Ausnahme dar. Die rasche Alterung der Bevölkerung, der demografische Wandel und eine insgesamt instabile Wirtschaftslage sind nur einige der Herausforderungen für das Sozialschutzsystem des Landes. Als Antwort auf die drängende Dynamik werden zahlreiche Reformen durchgeführt, die mitunter so weit gehen, dass diese strukturelle Änderungen in Schlüsselbereichen des Sozialschutzes wie der Altersrentenregelung einführen. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Finanzierung des Systems werden im Zuge solcher Reformen häufig wirtschaftliche Belange debattiert, während die damit verbundenen rechtlichen Fragen entweder völlig vernachlässigt oder zu wenig diskutiert werden. Da die Gesetze jedoch das Rückgrat des gesamten Sozialschutzsystems bilden, müssen die rechtlichen Belange im Zuge der Reformmaßnahmen dringend Berücksichtigung finden.

Die vorliegende Dissertation verfolgt daher ein doppeltes Ziel – einerseits eine funktionale Systematisierung des bulgarischen Sozialschutzes vorzunehmen und die verfassungs-, völker- und europarechtlichen Einflüsse auf das System zu bewerten. Hierzu ist ein grundlegendes Verständnis des rechtlichen Rahmens, der den Sozialschutz umfasst, erforderlich. Die Gliederung des bulgarischen Sozialschutzes nach den Funktionen seiner unterschiedlichen Maßnahmen ermöglicht nicht nur eine gründliche Untersuchung des Systems, sondern auch seine Systematisierung auf Grundlage der institutionellen Merkmale der verschiedenen Maßnahmen.

Andererseits werden neben dem Verständnis des aktuellen Zustands des Systems auch die rechtlichen Einflüsse auf den Sozialschutz aufgezeigt. Insbesondere verfassungs- und völkerrechtliche Einflüsse können aufgrund ihres Charakters als höherrangige Normen ihre Bedeutung entfalten, indem sie versuchen, staatliche Eingriffe einzudämmen und soziale Rechte zu gewähren bzw. den Umfang bereits bestehender Sozialleistungen zu erweitern. Auch wenn das EU-Recht den Sozialschutz koordiniert und nicht notwendigerweise harmonisiert, müssen sich die verschiedenen nationalen Systeme dennoch an den EU-Rechtsrahmen halten, was unbestreitbar zu einer gewissen Beeinflussung und Anpassung von nationaler Seite führt. Die Frage nach der Bedeutung von Verfassungs-, Völker- und EU-Recht

für den Sozialschutz in Bulgarien ist ein zentrales Thema, insbesondere angesichts der Tendenz zu zahlreichen Reformen in diesem Bereich. Die Herausforderungen, vor denen der Sozialschutz steht, können nur durch einen umfassenden Forschungsansatz angegangen werden, der auch den rechtlichen Rahmen und den Einfluss des Verfassungs- und Völkerrechts berücksichtigt.

Die Untersuchung besteht aus zwei Hauptteilen, die ihre eigenen methodischen Ansätze in Bezug auf die jeweiligen Ziele haben. Wie bereits erwähnt, zielt der eine Teil der Untersuchung auf eine umfassende Prüfung des Systems ab, indem die Funktionalitäten der verschiedenen Sozialschutzbereiche herausgearbeitet werden. Die in diesem Teil verfolgte Methodik geht von dem sozialen Problem aus, das eine rechtliche Lösung erfordert, und nicht von der rechtlichen Lösung, die das Sozialschutzrecht selbst bietet. Dieser exogene Ansatz trägt dazu bei, die Beweggründe für die verschiedenen Bausteine des Sozialschutzsystems zu verstehen.

Der zweite Hauptteil der Untersuchung befasst sich mit den rechtlichen Einflüssen auf die Sozialversicherungszweige, die auf der Grundlage der im ersten Teil der Untersuchung durchgeführten funktionalen Systematisierung ermittelt wurden. In diesem Zusammenhang sind übergeordnete Normen zu berücksichtigen, die potentiell die Ausgestaltung des einfachen Rechts beeinflussen können. Bislang wurde der Frage, wie Verfassungs-, Völker- und EU-Recht den bulgarischen Sozialschutz beeinflussen, keine Aufmerksamkeit geschenkt. Dennoch sind Verfassungen wichtig für den Erlass und die Gestaltung von Gesetzen im Allgemeinen und potenziell auch für Maßnahmen des Sozialschutzes, da ihre Funktion und ihr Inhalt die Grenzen des Handelns der Legislative festlegen und darauf abzielen, die Rechte der Bürger zu garantieren. Das Verfassungs- und das Völkerrecht können den Gesetzgeber nicht daran hindern, verschiedene Reformen einzuleiten, sondern fordern vielmehr, dass diese durch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung und die Beachtung bestimmter Einschränkungen umgesetzt werden.

Darüber hinaus wird untersucht, wie das EU-Recht den nationalen Sozialschutz beeinflusst hat. Dabei wird den Besonderheiten dieser Rechtsordnung in Bezug auf ihre Stellung in der nationalen Normenhierarchie sowie den Zuständigkeiten der EU in diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Methodik dieses Teils stützt sich auf die Phasen, in denen der Einfluss von Verfassungs-, Völker- und EU-Recht von den jeweiligen institutionellen Akteuren ausgeübt werden kann. Die Forschung konzentriert sich nämlich auf die Phasen der Normsetzung und der Normenkontrolle,



in denen der Gesetzgeber bzw. das Verfassungsgericht Einfluss auf das Sozialschutzsystem genommen hat.

Generell könnte sich die Untersuchung des Einflusses von Verfassungs- und Völkerrecht auf den Sozialschutz nicht nur in Bezug auf den konkreten nationalen Kontext Bulgariens als wertvoll erweisen, sondern auch zu umfassenderen Debatten über die Umstrukturierung des Umfangs bzw. der Ausgaben von Sozialschutzmaßnahmen beitragen. Viele Länder führen Sozialschutzreformen durch, um den Druck auf die öffentlichen Haushalte zu verringern und Investitionen anzuziehen. Je mehr der Sozialschutz zu einem Argument in der Sparpolitik und im internationalen Wettbewerb wird, desto wichtiger wird es sein, die Rolle aufzudecken, die der rechtliche Rahmen im Allgemeinen und das Verfassungs- und das Völkerrecht im Besonderen bei der Entwicklung des Sozialschutzes spielen. Schließlich könnten auch der Faktor der EU-Mitgliedschaft und die damit verbundenen Reformen vor und nach dem Beitritt Bulgariens im Hinblick auf die Entwicklung des nationalen Sozialschutzes historisch untersucht werden. Diese Forschungsarbeit zeigt die Synergien zwischen der allgemeinen verfassungsrechtlichen Entwicklung des Landes und seiner Öffnung gegenüber internationalem und EU-Recht auf und legt dar wie dies das Sozialschutzsystem beeinflusst hat. Darüber hinaus kann die Untersuchungsarbeit der Einflussmöglichkeiten des EU-Rechts zu einer differenzierteren Diskussion über die Rolle des EU-Rechts gegenüber den nationalen Sozialschutzsystemen in einer vergleichenden Perspektive beitragen.



## Content Overview

Table of Contents	13
Zusammenfassung	7
Table of Abbreviations	23
Part 1: Introduction	25
A. Starting Points	25
B. Purpose of the Research and Research Question	29
C. State of the Art and Research Relevance	32
D. Methodology	36
E. Research Structure	38
Part 2: Social Protection in Bulgaria	41
A. Functional Systematization of the Bulgarian Social Protection	41
I. The Concept of Social Protection	41
II. Functional Systematization of Social Protection	58
B. Analysis of the Bulgarian Social Protection System	73
I. Development and Organization	73
II. Coverage and Benefits	125
Part 3: Constitutional, International, and European Union Law Influence on the Social Protection System in Bulgaria	177
A. Preliminary Considerations on the Potential Influencing Factors	177
I. Constitutional Law	177
II. International Law	221
III. European Union Law	230
B. The Influence of Constitutional, International, and EU Law on the Social Protection System	241

## *Content Overview*

I. Abstract Definition of the Concept of Influence	241
II. Methodological Questions: The Phases of Influence	247
III. Institutional Actors	250
IV. Concrete Influences	261
Part 4: Conclusion	339
A. Bulgarian Social Protection: Critical Evaluation	339
B. Cross-sectional Discussion on Concrete Influences	347
I. Creation of Rights and Systems	348
II. Prevention of Curtailment of Rights and Systems	350
III. Expansion of Rights and Systems	353
IV. The Dimensions of Influence and European Union Law	354
C. Constitutional, International and European Union Laws: Similarities and Difference of Influence Capacities	356
D. The Influences on the Bulgarian System in Comparative Perspective	360
E. Final Remarks	368
Bibliography	371
References	389

## Table of Contents

Zusammenfassung	7
Table of Abbreviations	23
Part 1: Introduction	25
A. Starting Points	25
B. Purpose of the Research and Research Question	29
C. State of the Art and Research Relevance	32
D. Methodology	36
E. Research Structure	38
Part 2: Social Protection in Bulgaria	41
A. Functional Systematization of the Bulgarian Social Protection	41
I. The Concept of Social Protection	41
1. Development and Usage of the Term “Social Protection”	42
a. Development and Usage of the Term in the International and European Union Law	42
aa. International Law and Policy	42
bb. EU Law and Policy	48
b. The Usage of the Term “Social Protection” in Bulgaria	51
2. Conceptual Considerations: Perspective and Purposes of Social Protection	54
3. Conclusion and Concept Definition	56
II. Functional Systematization of Social Protection	58
1. Comparative Law Perspective	58
2. Bulgarian Social Protection – System-inherent Structure	62
a. Social Insurance System	62
b. Healthcare	65

c. Social Assistance	66
d. Further Tax-financed Measures Part of Different Legislations	67
e. Conclusion and Schematic Representation	68
3. Systematized Structure of the Bulgarian Social Protection	69
B. Analysis of the Bulgarian Social Protection System	73
I. Development and Organization	73
1. Historical Development	74
a. The Beginning of the Social Protection System in Bulgaria	74
b. Social Protection in the Socialist Period	76
c. Development of the Social Protection System after 1990	78
2. Social Protection's Demographic and Economic Background	83
3. Institutional Organization	87
a. Public Institutions	87
aa. Social Insurance System	87
bb. Healthcare	92
(1) General Healthcare Organization	92
(2) Health Insurance	98
cc. Minimum Protection	103
(1) Social Pensions	103
(2) Social Assistance System	105
dd. Support and Social Inclusion Benefits	106
(1) Children and Family Benefits	107
(2) Protection of People with Disabilities	107
(3) Social Services	108
b. Private Institutions	110
aa. Social Insurance System	110
bb. Voluntary Health Insurance	112
4. Financing	113
a. Contribution-based Systems	113
aa. Social Insurance System	114
(1) Public Social Insurance	114
(2) Private Social Insurance	118

bb.	Health Insurance	119
(1)	Mandatory Health Insurance	119
(2)	Voluntary Health Insurance	121
b.	Tax-financed Systems	121
aa.	Social Compensation	122
bb.	Minimum Protection	122
cc.	Support and Social Inclusion Benefits	123
dd.	Risk-specific, Non-contributory Benefits	124
II.	Coverage and Benefits	125
1.	Contribution-based Systems	125
a.	Social Insurance System	125
aa.	Coverage in View of Addressed Social Risks	126
(1)	Public Mandatory and Voluntary Social Insurance	126
(2)	Private Mandatory and Voluntary Social Insurance	128
bb.	Short-term Benefits	129
(1)	General Sickness & Occupational Accident and Disease	129
i.	Qualifying Conditions	129
ii.	Benefits	131
iii.	Labor Adjustment	131
(2)	Maternity	132
i.	Qualifying Conditions	132
ii.	General Benefits	134
iii.	Labor Adjustment	136
(3)	Unemployment	136
i.	Qualifying Conditions	136
ii.	Benefits	137
iii.	Voluntary Private Unemployment Insurance	138
cc.	Long-term Benefits	139
(1)	Old-Age Pensions	139
i.	Statutory Old-Age Pension	139
ii.	Old-age Pension from Universal Pension Funds	144
iii.	Fixed-term Early Pension from Professional Pension Funds	145

## Table of Contents

iv. Voluntary Private Pension Insurance	145
v. Voluntary Occupational Pension Insurance	146
(2) Disability Pensions	146
i. Common Qualifying Conditions	146
ii. General Sickness Disability Pension	148
iii. Occupational Accident or Disease Disability Pension	149
(3) Survivor Pensions	151
i. Qualifying Conditions	151
ii. Benefits	153
b. Health Insurance	154
aa. Mandatory Health Insurance	154
bb. Voluntary Health Insurance	157
2. Minimum Protection	158
a. Coverage	158
b. Social Assistance System	158
c. Social Old-Age Pension and Personal Pensions	161
3. Social Compensation	163
4. Support and Social Inclusion	164
a. Benefits for People with Disabilities	164
b. Children and Family Benefits	168
c. Social Services	170
5. Risk-Specific, Non-contributory Benefits	173
Part 3: Constitutional, International, and European Union Law Influence on the Social Protection System in Bulgaria	177
A. Preliminary Considerations on the Potential Influencing Factors	177
I. Constitutional Law	177
1. Bulgarian Constitutional Law: Past and Present	177
a. The Constitutional Genesis	177
aa. Overview of Constitutional Developments from 1879 to 1991	178
bb. The Creation of the 1991 Constitution and its Social Rights	181
cc. Amendments of the Current Constitution since 1991	186



b.	Constitutional Law in Bulgaria	191
aa.	General Considerations	191
(1)	Constitutional Content and Functions	191
(2)	Conceptual Considerations	195
bb.	Bulgarian Constitutional Law in the Framework of the Research	197
c.	Structure of the Current Bulgarian Constitution	201
2.	The Constitutional Norms Relevant to Social Protection	204
a.	Fundamental Rights	205
aa.	Types of Fundamental Rights in the Bulgarian Constitution	205
bb.	The Concept of Fundamental Social Rights	209
cc.	Fundamental Rights relevant to Social Protection	211
b.	Constitutional Principles	216
c.	State Objectives	219
II.	International Law	221
1.	International Law and Bulgarian Constitutional Law	222
2.	International Law in the Framework of the Research	225
3.	Potential Influencing International Law Factors	227
III.	European Union Law	230
1.	European Union Law and Bulgarian Constitutional Law	231
2.	European Union Law in the Framework of the Research	233
3.	Potential Influencing European Union Law Factors	239
B.	The Influence of Constitutional, International, and EU Law on the Social Protection System	241
I.	Abstract Definition of the Concept of Influence	241
II.	Methodological Questions: The Phases of Influence	247
III.	Institutional Actors	250
1.	Norm Creation: The Legislature	250
2.	Norm Control: The Constitutional Court	252
a.	Development, Structure, and Proceedings of the Constitutional Court	252
b.	Types of Decisions	255
aa.	Hierarchical Norm Control	257

bb. Interpretative Decisions	259
IV. Concrete Influences	261
1. Creation of Norms	261
a. Contribution-based Systems: Framework Laws	261
aa. Social Insurance Code	261
bb. Law on Health Insurance	264
b. Social Compensation	267
c. Minimum Protection	268
aa. Influences Prior to the Law on Social Assistance	268
bb. Enactment of the Law on Social Assistance	270
cc. Subsequent Reforms and Further International Law Influences	273
d. Support and Social Inclusion	275
aa. Children Benefits	276
bb. People with Disabilities	278
cc. Social Services	281
e. Laws Concerning Risk-specific and Non-contribution Benefits	286
f. Analysis of the European Union Law Influence	288
aa. Freedom of Movement	289
(1) Coordination and Exportability of Benefits	289
(2) Pension Entitlement	292
bb. Equal Treatment and Pension Insurance	294
cc. From Cross-border Healthcare to Internal Market	297
dd. Free Movement of Capital and the Internal Market	301
2. Control of Norms	303
a. Contribution-based Systems: Common Questions	303
aa. Mandatory Participation in Social and Health Insurance	304
bb. Questions Regarding Social and Health Insurance Financing	308
b. Social Insurance Questions	313
aa. Protected Positions in Pension Insurance	313

bb. Private Pension Insurance	316
cc. Right to Property and Pension Insurance	319
dd. Legitimate Expectations in Pension Insurance	320
ee. Disability Pension Rights	322
ff. Paid Maternity Leave Rights	323
c. Health Insurance Questions	324
aa. Legislature's Discretion in Health Insurance Organization	324
bb. Affordability of Health Insurance	327
cc. Limitation of Claims	329
d. Free Medical Care: Scope of the Right to Free Obstetric Care	331
e. Minimum Protection & Support and Social Inclusion Benefits	332
aa. Constitutional Similarities and Differences	332
bb. Equality and Support and Social Inclusion Benefits	333
cc. Social Services & Support and Social Inclusion Benefits	335
Part 4: Conclusion	339
A. Bulgarian Social Protection: Critical Evaluation	339
B. Cross-sectional Discussion on Concrete Influences	347
I. Creation of Rights and Systems	348
II. Prevention of Curtailment of Rights and Systems	350
III. Expansion of Rights and Systems	353
IV. The Dimensions of Influence and European Union Law	354
C. Constitutional, International and European Union Laws: Similarities and Difference of Influence Capacities	356
D. The Influences on the Bulgarian System in Comparative Perspective	360
E. Final Remarks	368
Bibliography	371
References	389



## Table of Figures

Figure 1: System-inherent Structure of the Bulgarian Social Protection.	69
Figure 2: Functional systematization of the Bulgarian social protection that is to be used for the purposes of examining the system.	73



## Table of Abbreviations

APD	Agency for the People with Disabilities
BDentU	Bulgarian Dentists' Union
BDoctU	Bulgarian Doctors' Union
CJEU	Court of Justice of the European Union
CRB	Constitution of the Republic of Bulgaria
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
ECHR	European Convention on Human Rights
ECtHR	European Court of Human Rights
ESCR	European Social Charter [Revised]
EUCFR	Charter of Fundamental Rights of the European Union
FSC	Financial Supervision Commission
IC	Insurance Code
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ILO	International Labour Organization
LC	Labor Code
LCC	Law on the Constitutional Court
LFBC	Law on the Family Benefits for Children
LH	Law on Health
LHI	Law on Health Insurance
LMPHU	Law on the Medicinal Products for Human Use
LNA	Law on the Normative Acts
LPA	Law on the Personal Assistance
LPD	Law on People with Disabilities
LPODD	Law on the Professional Organizations of Doctors and Dentists
LSA	Law on Social Assistance
LSS	Law on Social Services
LTINP	Law on the Taxes of Incomes of Natural Persons
NEMC	National Expert Medical Commission

## *Table of Abbreviations*

NFA	National Framework Agreement
NHIF	National Health Insurance Fund
NCPRM	National Council on the Prices and Reimbursement of Medicine Products
NRA	National Revenue Agency
NSII	National Social Insurance Institute
PPF	Professional Pension Fund
RALSA	Regulation on the Application of Law on Social Assistance
RHI	Regional Health Inspections
RHIF	Regional Health Insurance Funds
RMOS	Regulation No 2 from 27.03.2019 on the Medical and Other Services according to Art. 82(1a) and Art. 82(3) from the Law on Health and the Order and Conditions for their Approval, Usage, and Financing
RPQP	Regulation on the Pensions and the Qualification Periods
RSAD	Regional Social Assistance Directorates
ROSAA	Rules of Organization of the Social Assistance Agency
SIC	Social Insurance Code
SAA	Social Assistance Agency
SAD	Social Assistance Directorates
SG	State Gazette
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
TIPC	Tax and Insurance Procedure Code
UN CRC	UN Convention on the Rights of the Child
UPF	Universal Pension Fund